



Bijlage
Rapportage 1: Observaties Actieleren Corona (COVID-19)

21 april 2020

VERTROUWELIJK

Leeswijzer

Deze bijlage hoort bij Rapportage 1: Observaties Actieleren Corona (COVID-19). In deze bijlage staan de door respondenten benoemde leerpunten vanaf het moment van de Nationale Opschaling tot 21 april. Leerpunten voor de korte termijn hebben we opgenomen in het hoofddocument: rapportage 1. Het verzoek aan het COT was om op meerdere peilmomenten 'flitsreflecties' uit te voeren en op zeer korte termijn de leerpunten en observaties te delen.

De gesprekken hadden een semi gestructureerde vorm. Aan de hand van een vastgestelde leidraad zijn de thema's die op de volgende slides zijn uitgewerkt besproken. De duur van de gesprekken was ongeveer 30 min om de crisisfunctionarissen minimaal te belasten. De gesprekken vonden plaats in week 15 en 16. In totaal zijn er 22 functionarissen gesproken. Het merendeel is aangedragen door de begeleidingscommissie 'Actieleren' en aangevuld door het COT. De functionarissen zijn een afspiegeling van de crisisorganisatie – zowel landelijk als regionaal, een overzicht van de namen is bekend bij de begeleidingscommissie.

In deze bijlage presenteren we de benoemde leerpunten voor de volgende thema's: 1) Leiding en coördinatie; 2) Samenwerking en aansluiting met het veld; 3) Gedeeld situationeel beeld en informatiemanagement; 4) Interne en externe communicatie; 5) Wijze van organiseren en inzet van middelen; en 6) Scenario denken.

Deze leerpunten zijn een uitgebreidere uitwerking van het beknopte rapport. Ze komen uit de gesprekken en zijn de observaties vanuit de functionarissen. Er wordt geen waardeoordeel gegeven over het optreden van de crisisorganisatie.



1. Leiding en coördinatie

- Met de kennis van nu is de **formele opschaling** laat tot stand gekomen. De crisis werd lang gezien als een gezondheidscrisis. Hierdoor kregen maatschappelijke en economische consequenties minder aandacht en waren departementen moeilijker te activeren voor bijvoorbeeld scenariosessies. Zo was voor VWS snel duidelijk dat er opschaling nodig was; zij waren in de veronderstelling dat er al opgeschaald was omdat er inmiddels overleg was met ICCb. Het duidelijk markeren van de behoefte aan opschaling en deze ook daadwerkelijk formaliseren is relevant. Tijdens deze crisis was, vergelijkbaar met andere crisissituaties, een terughoudendheid rondom opschaling te zien. Kijkend naar toekomstige situaties kan het helpen te kijken of de terughoudendheid rondom opschaling of 'opschalingsangst' verminderd kan of moet worden.
- De formele Rijkscrisis opschaling heeft effect gehad op de bestaande crisisorganisatie die tot dan toe actief was van VWS. Het is relevant oog te houden voor die bestaande crisisorganisatie en de professionals die tot op dat moment in de crisis actief waren zodat in de vervolgstap van de opschaling beiden op een goede manier geïntegreerd kunnen worden. Dat gebeurde nu erg beperkt.
- In het begin waren de **vergaderingen** van de IAO, ICCb en MCCb niet goed op elkaar aangesloten. Inmiddels is afgesproken wanneer vergaderingen plaatsvinden en er is ruimte gemaakt voor het tussentijds uitwerken en het afstemmen met elkaar. Ook is duidelijker wat er in de vergaderingen besproken dient te worden en gaat het met de vergaderdiscipline steeds beter.
- Veiligheidsregio's en het landelijke netwerk acute zorg zijn goed op elkaar **aangesloten**. Het Landelijk Coördinatiecentrum Patiënten Spreiding (LCPS) is opgezet is zo ingericht dat gebruik wordt gemaakt van binnen de zorg bekende lijnen. Daarnaast zijn de veiligheidsregio's goed aangesloten bij IAO/ICCb/MCCb, waardoor de lijnen goed lopen en de expertise vanuit de veiligheidsregio's op het gebied van bijvoorbeeld handhaving direct gedeeld kunnen worden. Het is belangrijk dat dit behouden blijft om een goede regionale aansluiting te behouden. Waarbij het van belang is dat veiligheidsregio's ook kijken wat past in hun regio.
- **Rollen en mandaten** zijn over het algemeen helder. In het begin was het gezondheidsmandaat het meest ingewikkeld. Het was in het begin zoeken wie vanuit zorg het 'hoofd' van de crisis was. Dit maakte het soms lastig schakelen. Dit is nu goed geborgd.



2. Samenwerking en aansluiting bij het veld

- De **samenwerking** verloopt over het algemeen goed; partijen weten elkaar snel te vinden. Ook naar de aansluiting met het veld wordt tevreden gekeken. Het is echter soms lastig om concrete voortgang te boeken, ondanks dat partijen het met elkaar eens zijn. Het gaat om thema's waar functionarissen niet dagelijks mee te maken hebben. Door de hoeveelheid aan informatie en het inlezen zorgt het ervoor dat de besluitvorming langzamer gaat. Daarnaast moet er tussen verschillende belangen gelaveerd worden.
- Er is een structuur gevonden met de **projectdirecteuren**. Het ene departement is hierop beter aangehaakt dan het andere dat geeft soms een disbalans. Er zitten bij sommige overleggen verschillende niveaus aan tafel: DCC of inhoudelijk. De afspraak is bij het LAO om op directieniveau met elkaar aan tafel te zitten, zodat mensen met een mandaat aan tafel zitten. Hier is nog ruimte voor verbetering.
- Het **Veiligheidsberaad** is voor de veiligheidsregio's een belangrijk overleg. De veiligheidsregio's pakken de zaken op waarvoor ze getraind zijn. De uniformiteit in de noodverordening heeft geholpen. Het is belangrijk dat de veiligheidsregio's daarin betrokken worden vanuit het Rijk. Samenwerking Rijk/Regio verloopt over het algemeen goed. Het is wel belangrijk dat de aansluiting tussen ROT's en de witte kolom versterkt worden.
- Het **LOT-C** is nieuw in de bestaande structuur. Het kostte even tijd om de rol van het LOT-C goed te borgen en in het netwerk te komen. Het is belangrijk dat alle partijen over de koudwatervrees stappen vanwege de onbekendheid van het gremium en dat zij kijken naar het grotere belang. Ook is het goed met elkaar te ontdekken welke output het LOT-C kan leveren en wat de behoefte is van de gebruikers (landelijk en in de regio's).
- Er is niet gekozen voor een (tijdelijke) **noodtoestand bij noodwet**. Dit is strategisch een belangrijke keuze geweest. Het risico hiervan is dat er vanuit de veiligheidsregio 25 uitvoeringspartijen zijn. Het besluit om niet voor de noodtoestand te kiezen heeft goed uitgepakt.
- Sectoren hebben via hun reguliere lijn overleg met hun eigen departementen en kunnen hier vragen neerleggen die betrekking hebben op de crisis. Indien er een maatregel genomen dient te worden dan zijn de lijnen daarover kort.
- In verschillende sectoren en departementen worden andere talen gesproken. Het is in verschillende gevallen ingewikkeld deze talen te duiden om elkaar te begrijpen in tijdens een crisis. Het is een blijvend aandachtspunt.



3. Gedeeld situationeel beeld en informatiemanagement

- Niet alle departementen zijn gewend aan het werken in **LCMS**. Dit maakte het in het begin lastig om met LCMS te werken en het systeem werd onvoldoende gevuld. Dit had als risico dat het te laat of niet op de agenda van het IAO kwam te staan. Inmiddels is er een proces ingericht dat het dashboard om 15 uur gereed moet zijn. De belangrijkste partners van het informatieteam benoemen de belangrijkste conclusies en dilemma's. Dit komt vervolgens op de agenda van het IAO van de volgende dag. Het blijft belangrijk dat de departementen goed **netcentrisch** werken. Daarnaast ontstaat een dusdanige hoeveelheid informatie dat de vraag leeft of het nog voldoende gelezen wordt: een 'overload'.
- Er is een veelvoud aan informatie beschikbaar en er wordt ook veel informatie gedeeld. Dit maakt het voor functionarissen lastig om alles goed bij te houden. Tijdens de vergaderingen wordt er voldoende ruimte ingebouwd om het **beeld** kort met elkaar te bespreken waarna tijd is om de belangrijkste punten met elkaar te bespreken.
- Het **LOT-C** draagt bij aan het coördineren van de informatiestromen. Logischerwijs kostte het in het begin tijd om het LOT-C goed aan te sluiten in de nationale crisisstructuur en om de informatiedeling richting het LOT-C op gang te krijgen. Inmiddels gaat dit beter, al zit hier wel een regionaal verschil in.
- Er wordt veel **informatie gedeeld**, vanuit verschillende bronnen zo zijn er omgevingsanalyses met informatie vanuit media en maatschappij en is er informatie vanuit de crisisorganisatie. De veelheid van informatiedeling en over de wijze waarop informatie gedeeld kan zou beter kunnen worden afgestemd. Ook zou aan de hand van de informatiebehoefte de stroom kunnen worden aangescherpt.
- Zet het **LOT-C** steviger neer in de landelijke crisisorganisatie. Zorg dat het gremium ook een plek krijgt in de landelijke oefeningen. Hierbij hoort eerst de keuze om het LOT-C als functionaliteit een vaste plek te willen geven.
- Het is belangrijk dat alle partijen de **urgentie** voelen om informatie met elkaar te delen. Op sommige locaties heeft de crisis meer impact; dit zijn de partijen die over het algemeen de informatie al goed delen. Er moet aan het grotere belang gedacht worden en niet aan het eigen belang waarin informatie wordt gezien als een waardevol goed die binnen de organisatie gehouden dient te houden. Deel cruciale informatie met elkaar. De witte kolom is momenteel soms ondoorzichtig doordat deze meer decentraal is ingeregeld. Dat maakt dat de informatiestromen niet altijd helder.



4. Communicatie (intern en extern)

- Communicatie is een belangrijk element in een crisis, met name in deze crisis. Het virus is niet zichtbaar. Het zit hem dus in de helderheid van de **boodschap** hoe de maatschappij zich moet gedragen. Het is een collectieve bijdrage: we ondergaan het samen. Met name in het begin waren nog te veel onduidelijkheden rondom interpretaties van maatregelen.
- Opschaling van het **NKC** verliep goed maar net zoals met de opschaling van de crisisstructuur had dit met de kennis van nu sneller gekund. Het callcenter is snel opgezet en de samenwerking verloopt goed. Er is in korte tijd veel op touw gezet en ook de samenwerking met de departementen verloopt goed. De boodschap voor de maatschappij is helder: enerzijds het virus zoveel mogelijk stoppen en anderzijds de boodschap om 1,5m afstand te houden en zoveel mogelijk thuis te blijven.
- Het zou effectief zijn als het **IAO en NKC** meer bekend staan als gremia die je in kan zetten vóórdát er sprake van een crisis is. Dit zou niet gelijk hoeven te betekenen dat er opgeschaald is. De gremia kunnen eerder ingezet worden voor een goede samenwerking.
- De **interne communicatie** kwam bij sommige departementen wat laat op gang. Er zijn momenteel veel prioriteiten en veel partijen die op de hoogte gebracht moeten worden. Dit zorgt er soms voor dat er intern laat gecommuniceerd wordt.
- De **externe communicatie** verloopt over het algemeen goed. Er wordt tussen de organisaties afgestemd. Er zijn een aantal zeer heldere boodschappen (1.5m afstand houden) andere boodschappen worden door de werkelijkheid achterhaald of er is veel discussie over (groepsimmunitet). Persconferenties blijven spannend, nieuwe maatregelen en de interpretatie ervan blijft in sommige gevallen lastig.
- In de **veiligheidsregio's** zijn de maatregelen voor ongeveer 90% hetzelfde en 10% wordt regionaal en/of lokaal ingeregeld, bijvoorbeeld in het geval van de sluiting van vakantieparken. Hier is de communicatie op afgestemd.
- De **maatschappelijke kant** is nog onderbelicht. Het is belangrijk om de achterkant van de crisis in beeld te hebben. Het is niet alleen de gezondheidszorg, maar ook maatschappelijke en economische gevolgen moeten belicht worden. Dit komt nu meer op gang, maar de 'zachte kant' in beeld krijgen blijft lastig (huiselijk geweld, achterstandsjeugd die nu geen onderwijs volgen uit zichzelf)



5. Scenario denken

- Het **scenario denken** komt op gang. Het heeft wat langer geduurd om in scenario's te denken; de input van het RIVM was hiervoor nodig. Het RIVM was voorzichtig hierin. Ierdoor duurde het langer om inzicht te krijgen in de economische en maatschappelijke effecten. Er zijn inmiddels verschillende scenario's gemaakt in samenwerking met TNO en de Veiligheidsregio's. Hierin worden zowel de gezondheidszorg als maatschappelijke consequenties meegenomen. In de dialoog met de regio's moet blijken of zij hiermee uit de voeten kunnen. Omgekeerd kunnen landelijke scenario's worden verrijkt met regionale uitwerkingen.
- Om vrij in scenario's te denken is het ook belangrijk om (gevoelige en belangrijke) onderwerpen **los te durven laten**. In de huidige scenario's wordt de gezondheidszorg als eerst meegenomen. In hoeverre bestaat de openheid om de discussie daarover binnenskamers op gang te krijgen. Het gaat om moeilijke ethische vraagstukken, waarin ook economische en maatschappelijke risico's meegewogen moeten worden (bijv.: weegt de intelligente lockdown op tegen de economische/maatschappelijke gevolgen op lange termijn? Ga je over op een 1.5m maatschappij of laat je de maatregelen los?).
- Een zorg is hoe je de **maatschappij** meeneemt als de maatregelen nog een aantal maanden duren. Voelt iedereen het besef dat de maatregelen nog nodig zijn als het erg lang duurt? En wat is het scenario als het virus weer oprukt?
- Agendeer **dilemma's** in de crisisorganisatie en kijk mee met de sectoren. Laat de sector vervolgens zelf nadenken over scenario's welke maatregelen en randvoorwaarden nodig zijn om weer open te kunnen. Probeer dit niet allemaal landelijk te bepalen, maar laat het collectief zijn. Stuur als Rijk alleen op onderdelen die elkaar negatief kunnen beïnvloeden, zoals het ov of de weg.
- Er wordt nagedacht over het toewerken naar nieuwe protocollen. Een voorbeeld hierin is het toewerken naar de **1.5m samenleving**. Hierin wordt nagedacht over de effecten van het eventuele openen van bepaalde sectoren en welke voorwaarde hier aan gekoppeld moeten worden.



6. Wijze van organiseren en middelen

- In de zorg zijn de organisaties niet gewend om zaken **centraal** te regelen of centraal informatie te delen. Dat komt onder andere vanwege de inrichting van het huidige zorgstelsel. Voor bijvoorbeeld het overzicht van het aantal beschikbare IC-bedden worden door ziekenhuizen verschillende systemen gebruikt. Dit maakt het lastig om tot een centraal beeld te komen. Met name in de beginfase van de crisis was het hierdoor ook in de zorgsector zoeken naar verantwoordelijkheden en manieren om samenwerking te zoeken die past bij de crisis en het zorgstelsel.
- Het is belangrijk dat het **dashboard** goed gevuld wordt door de departementen vanuit hun eigen expertise om zo met elkaar het overzicht omtrent informatie te bewaren. Niet alle departementen zijn gewend om informatie te delen. Er wordt door sommige departementen meer vanuit de politiek gedacht (informatiedeling kan politieke gevolgen hebben), terwijl het voor het actuele gedeelde beeld van essentieel belang is dat informatie met partijen gedeeld wordt.



7. Overige leerpunten

- Wees bewust van de bredere impact van de crisis. Maak naast het OMT een Impact Management Team dat de focus legt op de economische gevolgen.
- Kom onder leiding van de NCTV tot een **vervolgfase**. Met aantal vaste projectdirecteuren die met een programma DG dilemma's bespreken en kunnen oplossen op verschillende ministeries. Het projectoverleg IAO zou hiertoe kunnen doorgroeien. Het zorgt voor een stabiele organisatie die dilemma's bespreekt: ov, bredere zorg en de aanpak ervan, de effecten op de langere termijn.
- De aanwijzingen voor de noodverordeningen moeten **juridisch standhouden**. Het is wenselijker als VWS verantwoordelijk is voor de inhoud en J&V voor de juridische kant, zodat juridisch een goed aanwijzingsbesluit wordt genomen die de veiligheidsregio's over kunnen nemen in de noodverordening.
- De **marktwerking** in de zorgsector heeft effecten op de samenwerking tijdens een crisis. Het zijn geen goede machtsverhoudingen en er is sprake van een financieel verdienmodel. De zorg in Nederland is versnipperd en in deze situaties is een goede samenwerking nodig. Het is belangrijk om in deze crisis het eigen belang ondergeschikt te maken aan het grotere belang.
- Inzet van crisis.nl - het **communicatiemiddel** van de rijksoverheid - is niet ingezet tijdens deze crisis. Na de crisis is het de vraag of dit middel nog wel effectief is en of er naar andere middelen moet worden gekeken om hetzelfde bereik en dezelfde communicatie opties te hebben.



COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement

Admiraliteitskade 62
3063 ED Rotterdam

t +31 (0) 5.1.2e
f +31 (0) 5.1.2e

e 5.1.2e@cot.nl
i www.cot.nl

